Die parlamentarische Redefreiheit.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Fritz Walter Nelson.

1928

Gedruckt in der Buchdruckerei Sachers & Kuschel, Berlin S. 42
Ritterstraße 87.

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Breslau.

Berichterstatter: Geheimrat Prof. Dr. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Rechtshistorischer Teil.

1. Die parlamentarische Redefreiheit im Ausland
   a) England.
   b) Frankreich.
   c) Belgien.

2. Die parlamentarische Redefreiheit in Deutschland.

Dogmatischer Teil.

I. Die juristische Natur des Privilegs.
   1. Sein sachlicher Charakter.
   2. Die Redefreiheit als subjektiv öffentliches Recht.

II. Der privilegierte Personenkreis.
   1. Die Volksvertretung.
   2. Deren Mitglieder.

III. Der Gegenstand des Privilegs.
   1. Die in Frage kommenden Betätigungen.
      a) Abstimmungen.
      b) Aeußerungen.
   2. Die Ausübung des Privilegs.
      a) Begriff der Ausübung.
      b) Regelmäßige Form der Ausübung.
      c) Unregelmäßige Form der Ausübung.
         aa) Zwischenrufe.
         bb) Privatgespräche.
      d) Grenzen der Berufsausübung.
         aa) Kompetenz,
         bb) Ort.
         cc) Zeit.

IV. Die Wirkungen des Privilegs.
   1. Auf strafrechtlichem Gebiet.
   2. Auf disziplinarischem Gebiet.
   3. Auf zivilrechtlichem Gebiet.

Schluß.
   Einwendungen gegen das Privileg.

Literaturverzeichnis.

Anonymus, Die sog. Unverletzlichkeit der Landtagsabgeordneten, ihre Verantwortlichkeit usw. Gießen 1853.

Anschütz, Kommentar zur neuen Reichsverfassung. Berlin 1921.

Anschütz, Staatsrecht (in Holtzendorff-Kohlers Encyclopädie IV).

Arndt, Verfassung des deutschen Reiches. Berlin 1907.

v. Bar, Die Redefreiheit gesetzgebender Versammlungen, Leipzig 1868.

v. Bar, Gesetz und Schuld im Strafrecht I, 1906.

Binding, Handbuch des Strafrechts I, Leipzig 1885.

Binding, Die Privilegien des Strafrechts I, Leipzig 1885.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht I, Freiburg i. Br. 1888.

Dambitsch, Verfassung des deutschen Reiches 1910.

Fischel, Die Verfassung Englands, 2. Aufl., Berlin 1864.

Frank, Strafgesetzbuch, Tübingen 1921.

Fuld, Immunität der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen (Arch. f. öffentl. Recht IV), Freiburg 1889.

Fuld, Die strafrechtliche Immunität der Mitglieder des deutschen Reichstags (Gerichtssaal 35), Stuttgart 1883.

Gerau, Können in den deutschen konstitutionellen Monarchieen die Mitglieder ständischer Kammern wegen gesetzwidriger Aeußerungen von den Gerichten des Landes zur Verantwortung gezogen werden? (Zeitschrift f. Zivilrecht und Prozeß N. F. Bd. 1, 1845).

Giese, Die parlamentarische Redefreiheit, Diss. Greifswald 1911.

Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, Berlin 1882.

Häberlein, Staatsarchiv Bd. 2, Helmstadt, Leipzig 1896.

Hälschner, Das gemeine deutsche Strafrecht, Bd. 1, Bd. 2, Abt. 1, Bonn 1881/4.

Hatschek, Englisches Staatsrecht 1905.

Heinze, Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen, Stuttgart 1897.

Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, Berlin 1899.

Hubrich, Immunität und Beamtendisziplin. Berlin 1901.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. A. Berlin 1905.

v. Kißling, Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten usw., Wien 1885.

Kleinfeller, Vgl. Darstellung des in- und ausl. Strafrechts, Berlin 1908. Allgem. Teil.

Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches I, Tübingen und Leipzig 1913.

Martini, Der Inhalt der parlament. Immunität nach § 11 St.G.B. Diss., Breslau 1898.

Matuschka, Michael Graf. v. Die parlamentarische Redefreiheit und Zeugenpflicht. Breslauer Diss. 1910.
May, Das englische Parlament und sein Verfahren, übersetzt von Oppenheim, Leipzig 1888.
Merkel, Lehrbuch des deutschen Strafrechts 1889.
Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Leipzig 1905.
Moser, J. J., Von der landschaftlichen Personensicherheit (Abhandlung verschiedener Rechtsmaterien) 1775.
Muralt, Die parlamentarische Immunität in Deutschland und der Schweiz. Zürich 1902.
Olshausen, Kommentar zum Strafgesetzbuch, Berlin 1916.
Oppenhoff-Delius, Strafgesetzbuch, Berlin 1901.
Poudre et Pierre, Traité pratique de droit parlamentaire, Paris 1879/80.
v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 5. Aufl. von Zorn, Leipzig 1899.
Schön, Deutsches Verwaltungsrecht (Holtzendorff-Kohlers Encyclopädie 1914, Bd. 4).
Schubert, Die Verfassungsurkunden und Grundsätze der Staaten Europas und Amerikas 1848.
Schwedler, Parlamentarische Rechtsverletzungen nach deutschem Reichsrecht, Breslau 1898.
Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Recht, Leipzig und Wien 1891.
Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen, Leipzig 1884.
Szagunn, Das Recht der freien Rede in den deutschen Parlamenten. Diss., Jena 1909.
Wittmaack, Die Verpflichtung der Mitglieder des R. T. z. Zeugnisableg. Gerichtssaal 21, Tübingen 1907.
Zorn, Staatsrecht des deutschen Reiches 1895—97.
Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses 1867/8 Bd. 1.
Stenographische Berichte des Herrenhauses 1867/8 Bd. 2.

Einleitung.

Jeder Parlamentarier hat kraft seiner Berufsstellung nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, allgemeine Mißstände, die ihm bekannt geworden sind, im Parlament zur Sprache zu bringen und für Abhilfe Sorge zu tragen. Von diesen verbesserungsbedürftigen Zuständen erfährt er meistenteils durch die Wähler seines Wahlkreises. Wegen der oft bedeutenden räumlichen Entfernung wird er nicht in allen Fällen in der Lage sein, das Dargestellte auf seine absolute Richtigkeit hin zu prüfen. Die Möglichkeit besteht also, daß die Mitteilungen objektiv unrichtig sind, so daß der weiterverbreitende Abgeordnete ohne eine dies ausschließende Gesetzesvorschrift der Gefahr ausgesetzt wäre, wegen Beleidigung oder Verleumdung Strafe zu erleiden. Um keinen Schwierigkeiten zu begegnen, würde deshalb der Abgeordnete von derartigen ihm zugegangenen Mitteilungen keinen Gebrauch machen können und hätte an der Beseitigung von Mißständen nur noch wenig Interesse.

Durch mißliche Zustände leidet der Staat jedoch selbst den größten Schaden, weshalb man schon frühzeitig daran gegangen ist, die Redefreiheit der Abgeordneten erheblich zu erweitern. Für sie als Vertreter des Volkes soll mehr oder minder ohne Folgen bleiben, was sie in ihrer Volksvertretereigenschaft sagen. Die Grenzen, die ihnen für die Ausübung dieses von Verantwortung freien Vorrechts gesteckt sind, schwanken freilich zu den verschiedenen Zeiten und in den verschiedenen Staaten. Im *Prinzip* besteht das *Institut* jedoch in allen parlamentarischen Staaten, das *Prinzip* der parlamentarischen Redefreiheit.

Rechtshistorischer Teil.

1. Die parlamentarische Redefreiheit im Ausland.

a) In England. In diesem klassischen Lande des Parlamentarismus machten sich schon frühzeitig Bestrebungen geltend, um der Volksvertretung größere Freiheiten in ihrer Amtsausübung zu verschaffen. Bei der Durchsetzung dieses Zieles hatte das Parlament mit erheblichem Widerstand der Krone zu kämpfen. Seit der Trennung des Parlaments in Ober- und Unterhaus hatte sich der Brauch herausgebildet, daß der Sprecher des Unterhauses an den König die Bitte um Gewährung der freien Meinungsäußerung richtete. Der Bitte wurde fast regelmäßig stattgegeben. Von einem Rechte kann man also zu dieser Zeit noch nicht sprechen, aber aus der durchgängigen Bewilligung entwickelte sich mit der Zeit ein Gewohnheitsrecht, so daß man einen genauen Zeitpunkt für den Beginn der parlamentarischen Redefreiheit nicht bestimmen kann. Zwischendurch gingen wieder Bestrebungen der Krone, dieses Privileg zu durchbrechen und mißliebige Abgeordnete vor das Tribunal zu ziehen. Ein typisches Beispiel hierfür ist der Fall des Abgeordneten Thomas Haxey, der 1399 eine Bill gegen die Verschwendung am königlichen Hofe eingebracht hatte und deswegen von Richard II. zum Tode verurteilt wurde. Zur Vollstreckung des Urteils kam es allerdings nicht, da die Strafe von Heinrich IV. wieder aufgehoben wurde, weil das verurteilende Erkenntnis als „gegen Parlamentsrecht und Brauch verstoßend" angesehen wurde[1]).

Noch zwei Jahrhunderte später zeigte sich der gleiche feindselige Standpunkt der Krone gegenüber dem erstrebten Privileg. Als unter der Königin Elisabeth (1593) der Sprecher wiederum um Gewährung der Redefreiheit bat, erhielt er vom Siegelbewahrer die bezeichnende Antwort: „Freiheit der Rede sei gewährt, das Privileg besteht aber in Ja- und Neinsagen"[2]).

Ein weiterer Fall der Mißachtung wird aus der Zeit Karls I. berichtet, der gegen drei Anhänger der Opposition, John Elliot, Danzin Hollis und Benjamin Valentin, die Anklage wegen ihrer Parlamentsreden erheben ließ. Von der Kings Bench wurden sie auch tatsächlich 1623 zu schweren Gefängnis- und Geldstrafen verurteilt. Nach der Vertreibung des Königs wurde dieses Urteil 1668 als „ungesetzlich und der Freiheit und dem Privileg des Parlaments entgegen" erklärt[3]).

Die endgültige verfassungsmäßige Formulierung der parlamentarischen Redefreiheit, in welcher sie auch heute noch gilt[4]), stammt aus dem Jahre 1689 der Regierungszeit Wilhelms I., des Eroberers, von Oranien. Diese unter der Bezeichnung "bill of rights" bekannte Regelung bestimmt in ihrem Art. 9 (nach der Uebersetzung von Gneist): „daß die Freiheit der Rede und der Debatten oder Verhandlungen nicht unter Anklage oder in

[1]) May S. 100, 110; Muralt S. 13; Gneist S. 556 f.
[2]) May 102; Fischel 365; Hatschek I, 424.
[3]) May 110.
[4]) Hubrich S. 24.

Frage gestellt werden soll bei irgend einer Behörde oder an irgend einem Ort außer dem Parlament"[7]).

Von England übernahm das Prinzip Nordamerika. In der Verfassung vom 17. 9. 1787 heißt es (Sekt. 6 § 1): „sie sollen nicht an irgend einem anderen Ort wegen ihrer Reden oder Streitigkeiten in einem von beiden Häusern belangt werden können"[8]).

b) Frankreich. Hier hat sich das Recht der parlamentarischen Redefreiheit nicht in einem jahrhundertelangen Kampfe entwickelt, wie in England, sondern seine Proklamierung erfolgte spontan nach dem aufrührerischen Beschluß der Nationalversammlung, worin, dem Auflösungsdekret des Königs trotzend, erklärt wurde, die Plätze nur durch die Gewalt der Bajonette verlassen zu wollen. Um diesem Beschluß eine scheinbare Sanktion zu geben, nahm die Nationalversammlung vom 23. 6. 1789 nach einer ungewöhnlich scharfen Rede Mirabeaus den Antrag auf Unverletzlichkeit seiner Mitglieder in folgender Form an:

„L'assemblée nationale déclare, que la personne de chacun des députés est inviolable."[7])

Dieser Beschluß ging in die Verfassung vom 14. September 1791 über, wo es in Kp. 1 des dritten Titels, Teil 5, Art. 7 heißt:

„Les représentants de la nation sont inviolables; ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés dans aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants."[8])

Ausschlaggebend für diese Regelung waren die Lehren Rousseaus und Montesquieus. Die Theorie Rousseaus von der Volkssouveränität und Montesquieus Lehre, daß die Abgeordneten die juristischen Vertreter des souveränen Volkes seien, fanden begeisterte Aufnahme[9]).

Daraus folgerte man die Unverletzlichkeit der Volksvertreter. Anderseits folgerte man diese Unverletzlichkeit auch aus Montesquieus Lehre von der Trennung der Gewalten, insofern die eine Gewalt, hier die gesetzgebende, von der richterlichen unabhängig sein müsse.

Das im heutigen Frankreich geltende Recht stützt sich auf den Artikel 13 der loi constitutionelle sur les rapports des pouvoirs publics vom 16. Juli 1875, wo es heißt:

„Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercise de ses fonctions."

c) Belgien. Sein Staatsrecht ist im wesentlichen eine Abschrift des französischen. So hat es auch die parlamentarische Redefreiheit übernommen, die in Artikel 44 der Verfassung vom 7. Februar 1831 niedergelegt ist[10]).

Die Kammermitglieder sind in Ansehung der parlamentarischen Rede vor jeglicher Verfolgung geschützt. In diesem Sinne verstand auch der belgische Justizminister das Privileg, als er im Moniteur vom 21. Juni 1833 sagte:

„L'article 44 assure une inviolabilité légale à la personne de chaque membre du chef de sa conduite parlementaire; c'est-à-dire que ses actes ne peuvent pas devenir la matière d'une poursuite judiciaire."[11])

Die Bedeutung der belgischen Formulierung liegt vor allem darin, daß dieses Institut der parlamentarischen Redefreiheit für alle Staaten, die

[7]) Gneist 615.
[8]) Schubert 1, 303.
[7]) Poudre et Pierre, S. 112
[8]) Poudre et Pierre N., S. 114.
[9]) Hubrich 47.
[10]) Girone 107; Schleiden 144.
[11]) Seidler 52; Schulz II, 167; Hubrich 140.

sich eine repräsentative Verfassung gegeben haben, zum Vorbild gedient hat[12]).

2. Die parlamentarische Redefreiheit in Deutschland.

Eine „Freiheit der landständischen Stimme" läßt sich bereits bei den alten Landständen feststellen[13]). Doch hatte dieses Recht (denn von einem Privileg kann man nicht sprechen) nicht den Umfang, den man ihm jetzt beilegt. Es bestand lediglich in einem Schutz vor der Willkür des Fürsten, nicht aber in einer Befreiung von der Verfolgung durch die ordentlichen Gerichte. Diese Tatsache erhellt aus J. J. Moser[14]). Hier heißt es:

„Solle und darff auch von Rechtswegen und wann auch keine besonderen Landesverträge darüber in der Welt wären, nicht einmal gegen das allergeringsten Unterthanens Person, Ehre, Hab und Gut, etwas vorgenommen werden, als wie es sich nach Ordnung derer Rechnung gebühret: wie viel weniger kann dann ein Regent sich entziehen, den Weg Rechtens gegen diejenigen einzuschlagen, welche das ganze Vaterland vorstellen, oder dieser Repräsentanten Rathgeber seynd und dahero gleicher Rechte mit ihnen genießen und genießen müssen."

Aus diesen Ausführungen läßt sich schließen, daß Moser keinerlei Ausnahmerechte zugunsten der Landtagsmitglieder in Anspruch nahm. Nur der ordentliche Prozeßweg sollte ihnen in gleicher Weise offen stehen, wie den mit keinem Ehrenamt Beschwerten. Gegen was man sich auflehnt, ist lediglich die Kabinettsjustiz[15]).

Diese Forderung wurde den Landständen auch von einzelnen Fürsten in Verträgen und Rezessen zugestanden[16]). Von einem Schutz gegen das Einschreiten der ordentlichen Gerichte war so wenig die Rede, daß man vielmehr ein solches Privileg als unerhört und mit den deutschen Rechtszuständen durchaus unvereinbar verdammt haben würde[17]).

Das Landschaftsmitglied des alten deutschen Reiches genoß also keinerlei direkte Vorzugsstellung. Es mußte sich Mäßigung in seinen Aeußerungen auferlegen, und stets mußte eine redliche Untertanenpflicht erkennbar sein, wollte der Redner vor gerichtlicher Verfolgung sicher sein[18]).

Durch den Einfluß der französischen Revolution von 1789 wurde auch in Deutschland das Verlangen nach einer Verfassung und somit zur Errichtung einer Volksvertretung immer reger. Große Hoffnungen hatte man in dieser Hinsicht auf den Wiener Kongreß gesetzt, Hoffnungen, die indessen eine schwere Enttäuschung erfuhren.

Allein das Verlangen nach einer Verfassung hatte bereits so tief Wurzel geschlagen, daß zahlreiche deutsche Fürsten sich zur Einführung des konstitutionellen Systems entschlossen. Wo aber eine Verfassung geschaffen wurde, tauchte auch gleichzeitig die Frage auf, wie weit die Rechte der Volksvertreter gehen sollten. Die erste Verfassung, welche die Redefreiheit erwähnt, ist die Verfassung von Sachsen-Weimar-Eisenach vom 5. Mai 1816[19]). Andere Staaten folgten, wie Bayern (26. 5. 1818) und Württemberg (15. 8. 1819). Eine Einheitlichkeit in der Handhabung läßt sich jedoch nicht feststellen. Man kann die betreffenden Verfassungsbestimmungen, je nachdem, ob sie die absolute oder eine eingeschränkte Redefreiheit festsetzen, in mehrere Gruppen teilen.

In der ersten Gruppe ist jede gerichtliche Verfolgung ausgeschlossen, so z. B. in Artikel 27 der Bayrischen Verfassung vom 26. Mai 1818, im

[12]) Hubrich 142.
[13]) Hubrich 147 ff.
[14]) S. 17. 30. 55.
[15]) Häberlein, Staatsarchiv II 1796, S. 88/89.
[16]) Hubrich, S. 148.
[17]) Anonym, S. 6.
[18]) Häberlein, S. 84.
[19]) Schwedler, S. 7 f.

Artikel 99 der Verfassung von Sachsen-Meiningen von 1829 oder von Reuß j. L. vom 14. April 1852 in Artikel 84.

In der zweiten Gruppe ist die Redefreiheit insoweit eingeschränkt, als nur die Privatverfolgung ausgeschlossen ist, so in der Verfassungsurkunde von Hessen-Darmstadt von 1820, § 83.

In der dritten Gruppe von Verfassungsbestimmungen wird dem Parlament die Entscheidung darüber gelassen, ob einzelne Abgeordnete, die sich eines Wortfrevels schuldig gemacht haben, bestraft werden sollen oder nicht; so z. B. in der Verfassung von Sachsen-Koburg-Gotha vom 3. Mai 1852, § 85[20]).

Eine große Zahl von Verfassungen schwiegen sich überhaupt aus und lehnten damit die Redefreiheit ab. Nur das Meiningensche Grundgesetz von 1829 gewährleistete volle Immunität.

Verhältnismäßig spät kam Preußen zu einer Bestimmung über die Redefreiheit. In Anlehnung an das belgische Vorbild wurde im § 57 der Regierungsvorlage vom 20. Mai 1848 bestimmt:

„Die Mitglieder der Kammern können weder für ihre Abstimmung noch für ihre darin ausgesprochenen Meinungen zur Rechenschaft gezogen werden"[21]).

Der Kommissionsentwurf der preußischen Nationalversammlung wählte (§ 79) an Stelle des irreführenden Ausdrucks „Meinungen" den prägnanteren Ausdruck „den in ihrer Eigenschaft als Abgeordneten abgegebenen schriftlichen oder mündlichen Aeußerungen[22]). Die oktroyierte Verfassung vom 5. Dezember 1848 kehrte wieder zu § 57 der Regierungsvorlage zurück, und die endgültige Bestimmung des Artikel 84 der preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850 lautete dementsprechend:

„Sie (die Mitglieder beider Kammern) können für ihre Abstimmung in der Kammer niemals, für ihre darin ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb der Kammer auf Grund der Geschäftsordnung zur Rechenschaft gezogen werden."

Dieser unglückselige Ausdruck „Meinungen", der noch zu erheblichen Differenzen führen sollte, war somit in der Verfassung verankert. 1860 hatten die Abgeordneten Twesten und Frenzel schwere Vorwürfe gegen die Rechtsprechung erhoben. Eine von der Staatsanwaltschaft gegen sie erhobene Klage wegen Beleidigung war in der ersten Instanz abgelehnt worden. Da die Staatsanwaltschaft jedoch Berufung einlegte, hatten sich auf Veranlassung des Justizministers die vereinigten Abteilungen des Obertribunals, des höchsten Gerichts, mit der Angelegenheit zu befassen. Bei seiner Entscheidung ging es von dem Standpunkt aus, daß unter dem Ausdruck „Meinungen" nur Resultate des Denkvermögens zu verstehen seien, nicht dagegen Behaupten und Verbreiten von Tatsachen. Es vertrat deshalb die Auffassung, daß die Klageerhebung gerechtfertigt sei[23]). Gegen diese Entscheidung des Obertribunals protestierte das Abgeordnetenhaus mit aller Entschiedenheit. Der Konflikt zwischen der Volksvertretung und der Staatsregierung dauerte bis zum Erlaß des Indemnitätsgesetzes vom 14. September 1866[24]).

Nun setzten die Bestrebungen ein, eine authentische Deklaration des Artikel 84 V. U. dahin zu bewirken, daß fortan das Mitglied des Landtags wegen seiner beruflich getanen Aeußerungen weder gerichtlich noch disziplinarisch verfolgt, noch sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden dürfe. Insbesondere war es der Abgeordnete

[20]) Stoeck, S. 31, 304, 416 und 451.
[21]) Giese, S. 30.
[22]) v. Rönne, S. 164.
[23]) Entsch. d. Ob. Trib., Bd. 55, S. 20.
[24]) Hubrich, S. 220.
[25]) Sten. Berichte d. Abgeordnetenhauses 1867/68, Bd. 1, S. 39 und 49, 78 ff. u. 132.

Laster, der sich dafür einsetzte[25]). Alle diese Bestrebungen scheiterten jedoch an dem hartnäckigen Widerstande des Herrenhauses[26]).

Erst bei der Redaktion des Strafgesetzbuches des Norddeutschen Bundes vom 31. Mai 1870 wurde der Gedanke im § 11 festgelegt und in das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871 übernommen. Die Fassung lautet:

„Kein Mitglied eines Landtags oder einer Kammer eines zum Reich gehörigen Staates darf außerhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Aeußerungen zur Verantwortung gezogen werden."

Inhaltlich sagt somit der § 11 das Gleiche wie § 84 der Pr.V.U. Durch diesen § 11 war zum ersten Male eine einheitliche Regelung auf dem Gebiet der parlamentarischen Verantwortlichkeit gelungen.

Die entsprechende Gesetzgebung durch den norddeutschen Bund geht auf die verfassungsgebende Nationalversammlung zu Frankfurt a. M. zurück. Am 29. September 1848 beschloß sie ein Gesetz zum Schutz ihrer Mitglieder gegen gerichtliche Anklagen, das am 30. September 1848 vom Reichsverweser publiziert wurde. Der Artikel 4 lautete:

„Kein Abgeordneter darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung in der Reichsversammlung oder wegen der bei Ausübung seines Berufes getanen Aeußerungen gerichtlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden[27])."

Diese Bestimmung ging in den § 120 der vom Frankfurter Parlament beschlossenen Reichsverfassung über, wo es heißt:

„Kein Mitglied des Reichstags darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Aeußerungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden[28])."

Unverändert ging diese Bestimmung über in Artikel 30 der Verfassung des Norddeutschen Bundes und von da in die des Deutschen Reiches vom 16. April 1871.

Die neue Reichsverfassung vom 11. August 1919 faßt in Artikel 36 den Artikel 30 der alten R.V. und den § 11 inhaltlich ohne sachliche Aenderung zusammen.

Die Redefreiheit der Abgeordneten ist also jetzt reichsrechtlich geregelt, so daß es einer besonderen landesrechtlichen Bestimmung nicht mehr bedarf.

[25]) Sten. Berichte d. Herrenhauses 1867/68, Bd. 2, S. 142, f.
[27]) Hubrich, S. 227.
[28]) Hubrich a.a.O.

Dogmatischer Teil.

I. Die juristische Natur der parlamentarischen Redefreiheit.

1. Der sachliche Charakter.

Die Ansichten über den Charakter des Privilegs der parlamentarischen Redefreiheit sind durchaus nicht einheitlich. Zwei Anschauungen stehen sich einander gegenüber.

Nach der einen Ansicht liegt ein sachliches Privileg in der Richtung vor, daß jede formell parlamentarische Berufsäußerung jeder rechtlichen Beurteilung seitens der Gerichte oder sonstiger Behörden entzogen ist[29]). Man hat daraus die Folgerung gezogen, daß parlamentarische Berufsäußerungen überhaupt keine strafbaren Handlungen darstellen, das Privileg also zugunsten der Handlung, nicht der Person bestehe, es mithin objektiven Charakter trage.

Die andere Ansicht, die man als die zur Zeit herrschende bezeichnen kann, sieht in dem Privileg eine persönliche Befreiung der einzelnen Abgeordneten von dem Zwang der Gerichte oder sonstiger Behörden. Es liege also ein persönlicher subjektiver Strafausschließungsgrund vor[30]).

Im folgenden soll geprüft werden, weshalb wir uns dieser Ansicht anschließen zu müssen glauben.

Wie schon erwähnt, ist Artikel 36 der neuen Reichsverfassung lediglich eine Zusammenfassung des Artikel 30 der alten R.V. und des § 11 St.G.B. Demnach erscheint es bedenkenfrei, die wissenschaftlichen Ergebnisse, die auf dem alten Reichsrecht fußen, hier zu verwerten[31]).

Obgleich im Artikel 36 der persönliche Charakter des Abgeordneten in den Vordergrund gestellt wird („Kein Mitglied des Reichstags darf . . . usw."), so läßt diese Wortfassung an sich noch nicht den Schluß zu, daß das Privileg einen persönlichen Charakter trägt. Man wird die Worte „zur Verantwortung ziehen" als den Oberbegriff auffassen müssen. Unter ihn läßt sich sowohl die gerichtliche wie die disziplinarische Verfolgung subsumieren.

Geht man von der ratio legis aus, so wird man die Tatsache als gegeben anerkennen müssen, daß man eine ungestörte Tätigkeit der Parlamente gewährleisten, also die einzelnen Abgeordneten in ihrer Tätigkeit nicht behindern wollte. Ueber den Charakter der Handlung wird nicht das geringste ausgesagt, so daß man der Ansicht sein kann, die Handlung sei objektiv rechtswidrig und demzufolge ein Delikt, man wolle aber den das Delikt begehenden Abgeordneten einer strafrechtlichen Verfolgung nicht aussetzen, ein persönlicher Strafausschließungsgrund liege mithin für ihn vor.

So einleuchtend dieser Schluß auch ist, so befriedigt er doch nicht ganz, weil auf die Entwicklung der fraglichen Bestimmung dabei nicht eingegangen wird. Wie aus dem historischen Teil dieser Abhandlung

---

[29]) Kleinfeller, S. 333; Bar Ges. u. Schuld, S. 243; Merkel S. 283.
[30]) Binding I, S. 676; Hubrich, S. 346; G. Meyer, S. 388.
[31]) Anschütz, Anm. zu Art. 36.

hervorgeht, beruht Artikel 36 R.V. auf Artikel 44 der belgischen Verfassung und auf französischem Recht. Der Ausdruck „zur Verantwortung ziehen" ist lediglich eine Uebersetzung des Textes „être poursuivi ou recherché". Logischerweise muß also der Sinn der gleiche sein. Wenn auch Deutschland nicht die strenge Dreiteilung der Gewalten hat wie Frankreich, muß man trotzdem, mit Rücksicht auf den historischen Zusammenhang an dem aus jener Lehre folgenden Grundsatz festhalten, der in der Befreiung der parlamentarischen Berufsausübung von dem Zwang jeder außerparlamentarischen Gewalt besteht.[32]). Danach ergibt sich folgendes: Zur Verantwortung ziehen, bedeutet jede Kennzeichnung der Berufstätigkeit eines Abgeordneten als deliktisch durch staatliche oder dem Staate untergeordnete Behörden[33]).

Die hier vertretene Ansicht wird gestützt durch die systematische Stellung, die § 11 St.G.B. einnimmt. Seine Einordnung verdankt er nicht dem Zufall, sondern eingehenden Erörterungen. Anfangs nämlich sollte er als § 47 in den über die Strafausschließungsgründe handelnden Abschnitt eingereiht werden. Dagegen erhob sich jedoch allgemeiner Widerspruch und man einigte sich schließlich auf die Einfügung in die jetzige Stelle. Der Abschnitt, in dem jetzt § 11 steht, bestimmt (abgesehen von § 1) die Grenzen, welche der Anwendung des Strafgesetzbuches gezogen sind. Aus dieser Tatsache zieht das Reichsgericht[34]) mit Recht den Schluß, daß für berufsmäßige Aeußerungen der Abgeordneten nicht das Strafgesetzbuch die Grundlage für die Beurteilung bilden sollte.

Als Ergebnis können wir also buchen: Den Abgeordneten steht nicht bloß ein persönlicher Strafausschließungsgrund zu Gebote, sondern ihre in ihrem Beruf getanen Aeußerungen unterliegen überhaupt nicht der Beurteilung der Gerichte oder sonstiger Behörden, so daß sie lediglich als tatsächliche Vorgänge gewertet werden können.

2. Die Redefreiheit als subjektives öffentliches Recht.

Streitig ist, wie das Privileg im öffentlichen Recht zu charakterisieren ist. Laband[35]) vertritt die Ansicht, daß die Verfassungsbestimmung über die parlamentarische Redefreiheit nur als Bestandteil des Straf- und Prozeßrechts anzusehen seien, also als Normen objektiven Rechtes, da ihre Anwendung ja nicht vom Willen der Abgeordneten abhängig sei[36]).

Jellinek[37]) und Rönne[38]) hingegen versuchen das Privileg als subjektives öffentliches Recht zu begründen, d. h. als eine rechtliche Macht, die dem einzelnen als Mitglied des Gemeinwesens von der Rechtsordnung zuerkannt ist, und vermöge deren er ein bestimmtes Verhalten von der öffentlichen Gewalt ihm gegenüber im individuellen Interesse verlangen kann[39]).

Man muß hierbei streng scheiden zwischen Befugnissen, die den Staatsorganen als solchen zustehen und denen, die auf Grund ihrer Mitgliedschaft den diese tragenden Individuen zustehen, m. a. W. den Befugnissen der Volksvertretung und denen der Volksvertreter selbst. Die Vertreter der objektiven Richtung fußen auf dieser Unterscheidung. Vor allem ist es Laband[40]), der den Standpunkt vertritt, daß die parlamentarische Rede

[32]) Bar, S. 241.
[33]) Szagunn, S. 34.
[34]) R. G. Entscheidungen 4, S. 18.
[35]) I, S. 329.
[36]) dasselbe Bornhak, Preuß. Staatsrecht I, S. 329.
[37]) S. 71.
[38]) Preuß. Staatsrecht I, S. 270.
[39]) Schön, S. 276; Anschütz Staatsrecht, Encyclop., S. 55.
[40]) a.a.O.

freiheit nur dazu eingeführt sei, um eine ungestörte Tätigkeit der Volksvertretung, die für das gesamte politische Leben von größter Wichtigkeit sei, zu ermöglichen, nicht aber den einzelnen Abgeordneten eine Rechtswohltat zu erweisen.

Nun steht zwar fest, daß die ungestörte Tätigkeit des Parlaments die Voraussetzung für das Funktionieren im staatlichen Organismus bildet, allein das Institut des Parlaments bildet noch kein eigenes Rechtssubjekt, kein unteilbares Ganzes, sondern besteht doch wiederum aus der Vielzahl der Abgeordneten, die in ihrer Gesamtheit erst das Parlament darstellen. Wäre also das Parlament als solches mit Redefreiheit ausgestattet, die der Gesamtheit der Abgeordneten als Einzelpersönlichkeit nicht zustände, so wäre das Privileg damit ad absurdum geführt. Es zeigt sich also, daß neben dem Staatsinteresse auch das individuelle Interesse der einzelnen Abgeordneten beteiligt ist.

Noch ein weiteres charakteristisches Moment der subjektiven öffentlichen Rechte läßt sich bei der parlamentarischen Redefreiheit feststellen, nämlich eine Besserstellung in seinen staatsbürgerlichen Rechten, die der Abgeordnete gegenüber seinen Mitbürgern auf zivilrechtlichem Wege durchsetzen kann. Das Recht auf ungehinderte freie Meinungsäußerung stellt einen wesentlichen Bestandteil der persönlichen Rechtssphäre des einzelnen Abgeordneten dar, das er mit rechtlichen Mitteln verteidigen kann[41]): er kann dieses Recht im gerichtlichen Verfahren durch eine Einrede geltend machen gemäß Z.P.O. § 274 und weiterhin eine Feststellungsklage gemäß § 256 Z.P.O. dahin erheben, daß ihm die Berufsäußerung als ein bestimmte Rechtsnachteile nach sich ziehendes Unrecht nicht angerechnet werden darf[42]).

II. Der privilegierte Personenkreis.

Artikel 30 a. R. V. sprach von „Mitglied des Reichstags", § 11 St.G.B. von Mitgliedern eines Landtags oder einer Kammer eines zum Reich gehörigen Staates. Artikel 36 n. R. V. ist in dieser Hinsicht eindeutiger, er vermeidet den Ausdruck „Kammer" und schützt also nur Mitglieder des „Reichstags" oder des „Landtags". Keinen Schutz durch Artikel 36 genießen also die Mitglieder des Reichsrats und des preußischen Staatsrates, noch viel weniger Provinziallandtage, Kreistage, Stadtverordnetenversammlungen usw. Für sie könnte höchstens der Schutz des § 193 St.G.B. (Wahrnehmung berechtigter Interessen) in Frage kommen[43]).

Maßgebend ist, daß der Landtag sich aus Abgeordneten zusammensetzt, die gewählt sind vom gesamten Volk nach den Grundsätzen des Reichstagswahlrechts (Artikel 17 R. V.).

Streitig ist, ob die Bürgerschaften der freien Reichsstädte Hamburg, Bremen und Lübeck als „Landtag" im Sinne der Reichsverfassung anzusehen sind. Daß sie an der Souveränität teilhaben[44]), bildet keinen Gegengrund. Die für Anwendung des § 11 wesentlichen Eigenschaften[45]) liegen vor. Nach der Verfassung haben sie die gleichen Funktionen zu verrichten wie die Landtage in den Ländern (so die herrschende Lehre)[46]).

Zu keinen Bedenken Anlaß bietet der Begriff „Reichstag". Es ist darunter diejenige Versammlung zu verstehen, die sich aus den Abgeordneten des deutschen Volkes zusammensetzt (Artikel 20 R. V.) und zusammengetreten ist nach den Bestimmungen des Artikel 23 und 24 R. V. All-

[41]) Seidler, S. 87.
[42]) Hubrich, S. 370; Anm. 82.
[43]) Olshausen Nr. 3a zu § 11.
[44]) Kleinfeller, S. 331; Hubrich, S. 354.
[45]) Olshausen § 11 Nr. 2.
[46]) Frank Nr. 1 zu § 11; G. Meyer, S. 129.

gemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlen müssen sie ihr Mandat verdanken. Der Reichstag hört in seiner jetzigen Zusammensetzung zu bestehen auf, wenn er vom Reichspräsidenten unter den in Artikel 23 R. V. genannten Voraussetzungen aufgelöst wird.

Die Mitgliedschaft erlangt der zum Reichstag Gewählte, wenn er die Wahl annimmt. Da seine Benennung zum Kandidaten nicht ohne seine Zustimmung zu erfolgen pflegt, wird seine Genehmigung vorausgesetzt werden müssen, wenn nicht sofort Widerspruch erfolgt. Nach der Reichswahlordnung muß die Erklärung, daß die Wahl nicht angenommen wird, innerhalb einer Woche abgegeben sein, da sonst die Wahl als angenommen gilt (§ 75 R.W.O.). Die Wahlperiode umfaßt 4 Jahre (Artikel 23 R. V.). Solange bleibt die Mitgliedschaft bestehen. Sie beginnt mit dem Tage der Wahl, nicht erst mit dem ersten Zusammentreten[47]).

Die Mitgliedschaft erlischt neben der Auflösung und dem regulären Ablauf mit dem Verzicht des Abgeordneten, also seiner Mandatsniederlegung.

Zur Eigenschaft des Abgeordneten gehört, daß er Sitz und Stimme im Parlament hat. Bloße Anwesenheit, auch Auftreten, genügt nicht. Daraus folgt, daß Minister, Staatssekretäre, Regierungskommissare und Bevollmächtigte (Artikel 33 R. V.), selbst wenn sie öffentlich die Belange ihres Ressorts vertreten, nicht Mitglieder des Reichstags sind, nicht an den Abstimmungen teilnehmen und deshalb auch hinsichtlich ihrer Aeußerungen nicht den Schutz des Artikel 36 für sich in Anspruch nehmen können. Für sie käme nur der Schutz des § 193 St.G.B. zur Anwendung[48]).

Wie sind nun die Fälle zu behandeln in denen ein Abgeordneter zugleich Minister ist? Genießen auch derartige Personen für alle ihre Reden den Schutz des Artikel 36 R. V.?

Einige Schriftsteller wollen einen Unterschied machen zwischen Reden, die der Betreffende in seiner Eigenschaft als Minister und solchen, die er als Abgeordneter gehalten hat[49]). Aber eine derartige Unterscheidung ist praktisch undurchführbar. Wenn der Minister zu einem Punkte spricht, für den er von Amts wegen als Minister einzutreten und gleichzeitig als Abgeordneter seine Meinung zu äußern hat, wird es unmöglich sein, den Teil seiner Rede, den er als Minister und den, den er als Abgeordneter gehalten hat, auseinander zu halten. Nur wenn zweifelsfrei feststeht, für welche Punkte der Betreffende als Minister und für welche er als Abgeordneter gesprochen hat, wird die Entscheidung der Frage, für welche Stellen er als Abgeordneter zu schützen ist, leicht sein.

Aus dieser faktischen Unmöglichkeit heraus, die beiden Stellungen auseinanderzuhalten, haben Kleinfeller[50]) und Binding[51]) den Unterschied zwischen den Aeußerungen des Ministers und des Abgeordneten überhaupt fallen gelassen. Kleinfeller sagt, das Privileg komme ihm für alle Aeußerungen zu, bei welchen er mit Abgeordneteneigenschaften ausgestattet ist.

In gleicher Weise bemerkt Binding, daß eine Scheidung, ob eine Person als Minister oder Abgeordneter spricht, nur auf dem Papiere, nicht aber in Wirklichkeit möglich sei. Die Verbindung beider Stellungen sei dauernd und unlösbar. Der Wahlkreis wollte, daß der Vertrauensmann der Krone zugleich sein Vertrauensmann sei. Gerade deshalb sei es unmöglich, scharf zu scheiden, wo in der Debatte der Minister aufhört und der Abgeordnete anfängt. Diese Argumentation trifft indessen

---

[47]) so eingehend begründet von Perels in Archiv f. öff. Recht, Bd. 19, S. 177.
[48]) Oppenhof § 11 Nr. 2; Arndt, S. 140.
[49]) Hubrich, S. 356; Heinze, S. 9; Schwedler, S. 39.
[50]) Kleinfeller, S. 332.
[51]) I, S. 674.

insofern nicht ganz das Richtige, als der Gewählte nicht Wahlmann seines Kreises, sondern des gesamten deutschen Volkes ist[52]).

Will man jede Schwierigkeiten vermeiden, so wird man sich am besten auf den Standpunkt stellen müssen, daß der Sprechende in seinen Aeußerungen stets geschützt wird, ohne daß man des Näheren prüft, ob er seine Rede als Minister oder Abgeordneter hält. Nur, wenn eine Scheidung sich aus der Sachlage ergibt, wird man den Schutz nur auf die in der Eigenschaft als Abgeordneter gehaltenen Reden einschränken müssen[53]).

III. Der Gegenstand des Privilegs.

1. Die in Frage kommenden Betätigungen.

Geschützt sind die in Ausübung des Berufes getanen Aeußerungen und Abstimmungen.

Was sind nun Aeußerungen, was Abstimmungen?

In der Literatur wird die Ansicht vertreten[54]), daß der Begriff „Aeußerungen" der übergeordnete Begriff ist, unter den auch „Abstimmungen" fallen. Binding hingegen will beide Begriffe in Gegensatz zu einander stellen[55]).

Dafür liegt m. E. kein Grund vor. Die besondere Erwähnung von Abstimmungen hat wohl darin ihren Grund, weil Abstimmungen auch zuweilen einen weitgehenden Einfluß auf die Staatsgeschicke auszuüben geeignet sind, während Aeußerungen von untergeordneter Bedeutung sein können, die sich zu keinen Abstimmungen zu verdichten brauchen. Hierin liegt jedoch kein Gegensatz, sondern es wird nur von der Intensität solcher Aeußerungen etwas gesagt.

Der Begriff „Aeußerungen" ist im weitesten Sinne zu verstehen. Daß sie nur Resultate des Denkvermögens sind, ist wohl seit dem oben erwähnten Urteil des Obertribunals widerlegt[56]). Es gehört auch jedes andere Wort dazu, das ein Mitglied des Parlaments sagt. Der Begriff „Wort" ist hier jedoch nicht zu eng zu fassen; es gehören hierher auch durch mechanische Mittel verbreitete Aeußerungen (Schrift, Druck). Ferner sind darunter konkludente Handlungen zu verstehen (z. B. Sitzenbleiben beim Hochruf auf den Landesherrn). (Fall Liebknecht)[57]).

Es kommen jedoch nur solche Handlungen und Unterlassungen in Frage, die das gesprochene Wort ersetzen sollen. Körperverletzungen, tätliche Beleidigungen usw. sind nicht dazu zu rechnen[58]).

Weiterhin müssen die Aeußerungen in „Ausübung seines Berufs" vom Abgeordneten getan sein. Es kommt lediglich darauf an, daß der Abgeordnete in dieser seiner Eigenschaft spricht. Wie er seinen Beruf auffaßt, ist gleichgültig. Es kann sich also auch um Aeußerungen handeln, die über den Rahmen einer ordnungsmäßigen Ausfüllung des Berufes gehen, denn wäre dies nicht der Fall, würde er ja überhaupt keines Schutzes bedürfen.

Nur für Aeußerungen, die innerhalb des Berufes getan sind, besteht der Schutz. Darunter fallen solche im Plenum und in den Kommissionssitzungen, in letzteren deshalb, weil die parlamentarische Hauptarbeit nicht immer im Plenum bewältigt wird; der größere Teil der Arbeit der Abgeordneten wird ja mehr in den die Hauptverhandlungen vorbereitenden

[52]) Kleinfeller S. 332.
[53]) Matuschka, S. 23.
[54]) Heinze, S. 677.
[55]) Binding I, S. 675, Anm. 11.
[56]) Vergl. hierzu die ausführlichen Darlegungen bei Giese, S. 55 ff.
[57]) Kleinfeller, S. 330.
[58]) Arndt, S. 140; Zorn, Art. 30 Nr. 4.

Kommissionssitzungen geleistet. Deshalb gehören unter die privilegierten Aeußerungen alle hier gehaltenen Reden usw.[59]).

Es sind weiterhin hierzu zu rechnen, die Zwischenrufe im Plenum und den Kommissionen. Sie sind durch Gewohnheitsrecht zu einem wesentlichen Bestandteil jeder parlamentarischen Sitzung geworden, so daß sich der Schutz auch auf sie ausdehnen muß[60]).

Die Lokalität selbst ist nicht entscheidend. Im allgemeinen werden die Verhandlungen in den Parlamenten selbst stattfinden, doch sind die Fälle nicht selten, in denen die Kommissionen außerhalb des Reichstags oder Landtagsgebäudes tagen. Immun sind naturgemäß die Abgeordneten auch dann.

Andererseits sind Fraktionssitzungen, auch wenn sie innerhalb des Parlamentsgebäudes stattfinden, keine verfassungsmäßigen Organisationen, weshalb für die in ihnen getanen Aeußerungen keine Immunität in Frage kommt[61]).

Auch bei Wahlreden oder bei den den Wählern öffentlich unterbreiteten Berichten spricht der Abgeordnete nicht „in Ausübung seines Berufes."

Im Zweifel kann man sein, ob die Immunität sich auch auf private Unterredungen der Abgeordneten untereinander erstreckt. Kriterium ist, ob die Unterredung im Zusammenhang mit der verhandelten Sache steht. Ist dies der Fall, so hat die Immunität zu gelten, da private Debatten über einen Verhandlungsgegenstand mit zu den Aufgaben des Abgeordneten gehören, jedenfalls üblich sind, und demzufolge auch verfassungsrechtlichen Schutz genießen müssen. Handelt es sich jedoch um Unterhaltungen mit dritten Personen, also mit Boten, Dienern, Zuruf auf die Galerie, so ist der Schutz zu versagen, da der Abgeordnete hier als Privatmann, nicht mehr als Abgeordneter handelt[62]). Bestritten ist die Frage, ob der Schutz auch Platz greift, wenn das Parlament seine Befugnisse überschreitet. Binding[63]) und Fuld[64]) lehnen ihn ab mit der Erwägung, daß mit dem Augenblick der Kompetenzüberschreitung das Parlament aufhöre, eine Volksvertretung zu sein, so daß eine parlamentarische Berufstätigkeit nicht mehr ausgeübt werden könne.

Diese Ansicht ist verfehlt. In der Verfassung findet sich keine entsprechende Bestimmung, daß bei Kompetenzüberschreitung sich das Parlament automatisch auflöse. Auch Bar[65]) nimmt eingehend zu dieser Streitfrage Stellung. Er führt ungefähr folgendes aus: Bei der Frage der materiellen Kompetenzüberschreitung könne es niemals Gegenstand richterlicher Prüfung sein, ob wegen eines solchen Beschlusses die einzelnen Abgeordneten zur Rechenschaft zu ziehen seien. Dies folge schon daraus, daß der Schutz von Abstimmungen, die innerhalb der Zuständigkeit von Versammlungen liegen, sinnlos wäre, da ein gesetzlicher Gebrauch einer gesetzlichen Befugnis doch nicht strafbar sein könne. Selbstverständlich liege es nicht im Sinne der Verfassung, ungesetzliche Beschlüsse zu schützen. Allein wer biete Gewähr dafür, daß nicht vollkommen gesetzmäßige Beschlüsse als illegal angesehen werden können? Um die Freiheit der parlamentarischen Tätigkeit zu schützen, müsse man schon in Kauf nehmen, den unwahrscheinlich eintretenden Fall illegaler Beschlüsse mit zu schützen.

Zeitlich ist der Schutz begrenzt auf der einen Seite mit der Eröffnung des Parlaments, auf der anderen Seite mit der Vertagung, Schließung oder Auflösung des Parlaments.

[59]) E. Meyer, S. 454; Hubrich, S. 363.
[60]) Szagunn, S. 53
[61]) Kleinfeller, S. 330.
[62]) Matuschka, S. 25.
[63]) I, 64;
[64]) Arch. fföf. Recht IV, S. 343. [65]) S. 255.

IV. Die Wirkungen des Privilegs.

1. Auf strafrechtlichem Gebiet.

Hier hat das Privileg der Redefreiheit die größte Bedeutung. Es ist zu unterscheiden zwischen den Wirkungen, die für den Volksvertreter selbst und denen, die für dritte Personen entstehen.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die parlamentarische Redefreiheit keinen persönlichen Strafausschließungsgrund bildet, sondern einen sachlichen Charakter hat; deshalb sind die berufsmäßigen Handlungen des Abgeordneten jeder materiellrechtlichen Kognition entzogen. Als Delikte im Sinne des Strafgesetzes sind sie nicht aufzufassen[66]).

Wenn den Volksvertretern das Recht eingeräumt wird, straffreie Aeußerungen zu tun, die, von Dritten begangen, strafbar sein würden, so kann das Recht beruhen auf der Annahme, daß der Abgeordnete nach außen hin entweder keine strafbare Handlung begehen könne, oder, daß er sie zwar begehen könne, daß sie aber Rechtsfolgen mit Rücksicht auf seinen parlamentarischen Beruf nicht nach sich ziehen könne. Die Unterscheidung ist von Wichtigkeit, da ja nach der Beurteilung der Umfang des Rechts ein wesentlich verschiedener sein wird. Die Mehrzahl der Strafrechtslehrer sieht in der Redefreiheit einen persönlichen Strafausschließungsgrund[67]), doch zu Unrecht, da beim Strafausschließungsgrund, wie schon der Name sagt, lediglich die Strafe ausgeschlossen ist.

Die strafprozessuale Wirkung des Privilegs ist die, daß jede Maßregel des Untersuchungsrichters gegen den Abgeordneten zu unterbleiben hat[68]). Weiterhin bildet das Privileg eine prozeßhindernde Voraussetzung, deren Feststellung nach eröffnetem Hauptverfahren Einstellung des Verfahrens zur Folge hat. Es ist hier nach Analogie der Strafprozeßordnung § 259 Abs. 2 zu verfahren[69]).

Darf nun der Richter die Handlung des Abgeordneten nicht als strafbare Handlung bezeichnen?

Dieser Fall wird praktisch werden, wenn ein Dritter, außerhalb des Parlaments Stehender, durch die Rede des Abgeordneten zu einer strafbaren Tat angestiftet worden ist. Es wird die Ansicht vertreten[70]), die Aeußerung des Abgeordneten dürfe auch nicht mittelbar dazu benutzt werden, daß der Abgeordnete sich verantworten muß. Das Gericht könne aber die Handlung des Abgeordneten als eine rechtswidrige nicht zum Gegenstand rechtlicher Erwägungen machen, ohne damit den Abgeordneten gleichzeitig moralisch zur Verantwortung zu ziehen[71]). Auch das Reichsgericht[72]) verficht diesen Standpunkt, indem es aus der Einordnung des § 11 unter die einleitenden Bestimmungen und nicht unter die Strafausschließungsgründe folgert, der § 11 wolle die Anwendbarkeit des Strafgesetzbuches auf Aeußerungen der Abgeordneten überhaupt ausschließen.

Allein aus dieser Tatsache, daß andere Gründe eine Aufnahme der parlamentarischen Privilegierung in den Abschnitt, der die Strafausschließungsgründe behandelt, unmöglich machen, ist noch nicht die richterliche Feststellung der Aeußerung als Beleidigung ausgeschlossen. Es sei ferner darauf hingewiesen, daß ein moralisches Zurverantwortungziehen nicht gleichbedeutend ist mit einer juristischen Inanspruchnahme. Die moralische Beurteilung einer Tat ist nicht Aufgabe des Richters, sondern der

[66]) Merkel, S. 283.
[67]) Binding, S. 676 u. 677; Haelschner II, S. 183; Bornhak I, S. 400; Martini, S. 14; v. Muralt S. 64; Schwedler, S. 21 f.
[68]) Olshausen, Nr. 1 zu § 11.
[69]) Olshausen, Nr. 6 zu § 11.
[70]) Kleinfeller, S. 332.
[71]) Olshausen, Nr. 5 zu § 11; Hubrich, S. 350; Zuld im Gerichtssaal, S. 350.
[72]) E. 4, S. 17.

Mitbürger. Wenn Bar[73]) also jegliche Stellungnahme des Richters ausgeschaltet wissen will, so weist er ihm damit eine exceptionelle Stellung zu. Er beschränkt für ihn das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht der freien Meinungsäußerung. So extrem auch der Standpunkt des Reichsgerichts in der erwähnten Entscheidung[74]) ist, so muß es doch jedenfalls zugeben, „daß der tatsächliche Vorgang wenigstens berücksichtigt werden muß, die tatsächliche Wirkung auf den Gemütszustand Dritter."

Stiftet also ein Abgeordneter in einer Parlamentsrede Dritte zu einem Verbrechen an, so muß im Falle der Verhandlung gegen den Täter die Aeußerung des Abgeordneten so festgestellt und beurteilt werden, wie sie ist. Lediglich eine sachliche Charakterisierung kommt in Frage, ohne daß der Abgeordnete als Täter bzw. Anstifter herangezogen wird.

Zu demselben Ergebnis kommt man, wenn man die Frage der Rechtswidrigkeit untersucht bei der Führung des Wahrheitsbeweises eines wegen Beleidigung eines Abgeordneten Angeklagten.

Wollte man diesem Angeklagten die Führung des Wahrheitsbeweises mit der Begründung unterbinden, die Aeußerungen eines Abgeordneten können nicht rechtswidrig sein, so würde man dahin kommen, daß niemand über Handlungen Abgeordneter sich äußern würde, da man sich bei einer eventuellen Anklage ja nicht einmal durch Antretung des Wahrheitsbeweises exkulpieren könnte. Trotzdem vielleicht der Wahrheitsbeweis in einem derartigen Falle zu erbringen wäre, dürfte er nicht zugelassen werden, weil ein Abgeordneter dabei in Frage kommt; eine Folge, die der Gesetzgeber sicherlich nicht beabsichtigt hat.

Der Beleidiger kann sich ferner auf § 193 St.G.B. berufen: er habe sich in Wahrnehmung berechtigter Interessen befunden. Auch in diesem Falle hat der Richter die berufsmäßige Aeußerung ihrem Inhalte nach zu berücksichtigen, sie also tatsächlich zu würdigen, ohne für den Abgeordneten selbst Konsequenzen daraus zu ziehen[75]).

Man könnte somit das Privileg des Abgeordneten lediglich als persönlichen Strafausschließungsgrund ansehen. Tatsächlich reicht es weiter. Der Abgeordnete genießt das Vorrecht, daß nicht nur die Strafe für ihn ausgeschlossen ist, sondern, daß er überhaupt frei von jeder strafrechtlichen Verfolgung bleibt. Er ist frei von der Verpflichtung „Rede und Antwort zu stehen, d. h. sich demjenigen Verfahren zu unterwerfen, welches den Zweck verfolgt, die Rechtsmäßigkeit des Verhaltens zu prüfen, m. a. W. das Privileg bewirkt die Unverfolgbarkeit des Abgeordneten"[76]).

Beleidigungsanklagen gegen Abgeordnete sind also ex officio abzuweisen.

2. Auf disziplinarischem Gebiet.

Außer von der strafrechtlichen Verfolgung ist der Abgeordnete für seine beruflichen Aeußerungen auch von jeder disziplinarischen Verfolgung befreit. Von einer derartigen Maßregelung können betroffen werden alle unmittelbaren Staatsbeamten des Reiches und der Länder, weiterhin die mittelbaren Staatsbeamten z. B. die Kommunalbeamten. Auch Nichtbeamte sind von jeder disziplinarischen Verantwortung befreit. Man denke an Aerzte und Rechtsanwälte, die von ihrer Aerzte oder Anwaltkammer gemaßregelt werden können, da diese Organisationen ja die disziplinarische Gewalt über die diesen Berufsgruppen angehörenden Personen unter staatlicher Autorität ausüben. Die Disziplinarstrafen, Amtsenthebung, Gehaltsminderung, Geldstrafe, Verweis, dürfen gegen Parlamentarier wegen in ihrem Beruf getaner Aeußerungen nicht verhängt werden. Schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob die Versetzung in den einstweiligen

[73]) S. 249.
[74]) 4, 11 ff
[75]) Kleinfeller, S. 332; Bar S. 248.
[76]) Seidler, S. 80.

Ruhestand als disziplinarische Strafe angesehen werden kann. Diese Maßregel beruht für preußische Beamte auf dem Gesetz vom 21. Juli 1852[77]). Ihre Rubrizierung ist insofern nicht ganz leicht, weil kein eigentliches Disziplinarverfahren vorausgeht. Ohne vorherige Anhörung des Beamten und ohne Angabe von Gründen kann sie verhängt werden. Sie stellt einen obrigkeitlichen Akt dar, der Rechtsnachteile mit sich bringt, da er das Gehalt des Betroffenen schmälert, und ihm den Anspruch auf rechtliches Gehör entzieht. Trotzdem wird man diese Maßregel nicht als Disziplinarstrafe ansehen können, weil das eigentliche Verfahren fehlt und kein Zurverantwortungziehen vorliegt. Auch aus dienstlichen Gründen können Beamte zur Disposition gestellt werden. Diese Folge, ebenso wie die Versetzung in ein abgelegenes Dorf oder eine unbeliebte Kleinstadt wird vom Abgeordneten, der gleichzeitig Beamter ist, stets ins Bereich der Möglichkeiten gezogen werden müssen; hierdurch sind also der Betätigung des beamteten Abgeordneten gewisse Grenzen gesetzt, deren Ueberschreiten für ihn nicht ohne die Gefahr von Nachteilen erfolgen kann.

3. Auf zivilrechtlichem Gebiete.

Ob der Abgeordnete auf zivilrechtlichem Gebiete für seine Aeußerungen herangezogen werden kann[78]), ist nach der herrschenden Ansicht ablehnend entschieden worden. Nur in der Begründung ist man sich nicht einig. Fuld[79]), Anschütz[80]) und Dambitsch[81]) erblicken eine Befreiung von der Haftung in den Worten, daß der Abgeordnete nicht gerichtlich verfolgt werden darf. Allein in dem ausdrücklichen Verbot der „gerichtlichen Verfolgung" liegt zweifellos die Befreiung der Abgeordneten vor zivilrechtlicher Haftung nicht, denn „gerichtliche Verfolgung" bedeutet kriminelles Zurverantwortungziehen. Man kann von gerichtlicher Verfolgung, wie Wittmaack[82]) sagt, nur sprechen, wenn jemand *vom* Gerichte, nicht *vor* dem Gerichte in Anspruch genommen wird.

Versagt aber diese Begründung, so ist damit noch nicht gesagt, daß die Haftung besteht. Man muß hier auf den umfassenden Begriff des „sonstigen Zurverantwortungziehen" zurückgreifen. Bei der Zivilklage fordert der Kläger von dem Beklagten Rechenschaft für seine Schaden stiftende Handlung oder Aeußerung. Um diesen seinen Anspruch durchsetzen zu können, muß er sich hierbei der Hilfe staatlicher Organe bedienen. Darin aber liegt bereits ein „Zurverantwortungziehen", denn dadurch, daß der Beklagte die Vorladung erhält, muß er vor Gericht erscheinen, muß dem Richter Rede und Antwort stehen und sich dadurch eine Kritik seiner beruflichen Handlungsweise gefallen lassen.

Um dem Abgeordneten eine größtmögliche Bewegungsfreiheit zuzugestehen, ist vom Gesetzgeber dem Parlamentarier zugestanden worden, daß er *auch sonst* von jeder Verantwortlichkeit befreit sein soll. Darunter fallen also alle Fälle, die weder strafrechtliche noch disziplinarische noch zivilrechtliche Haftung sind. Das Zurverantwortungziehen muß seitens der staatlichen Behörden geschehen, oder doch wenigstens von solchen Instanzen, denen die Strafgewalt delegiert worden ist (z. B. den Anwalts- und Aerztekammern). Auf private Verhältnisse kann diese Norm keine Anwendung finden, denn sie würde eine lex imperfecta sein, da die straf- und zivilrechtliche Haftpflicht für die Erfüllung fehlt[83]). Erleidet also der Abgeordnete in seinen privaten *Dienst*verhältnissen Schaden, so wird er durch Artikel 36 nicht geschützt. Wenn ihm von seinem Dienstherrn

---

[77]) § 87, Z. 1 u. 2.
[78]) Es wären dies die unter §§ 823, 824, 826 B. G. B. vorgesehenen Fälle der Schadenersatzpflicht.
[79]) Annalen, S. 11.
[80]) R. V. zu Art. 36.
[81]) S. 462.
[82]) S. 359.

wegen mißliebiger Abstimmungen oder Aeußerungen im Parlamente gekündigt wird, so läßt ihm Artikel 36 keinen Schutz angedeihen, denn mit derartigen Nachteilen muß der Angestellte eines Privatbetriebes rechnen. Nur dann müßte der angestellte Abgeordnete geschützt werden, wenn die Lösung des Dienstverhältnisses sich nicht in den ordnungsmäßigen Formen des Geschäftsverkehrs abwickelte, d. h. wenn anstatt regulärer und zulässiger Kündigung die unzulässige auf der Abstimmung oder auf unliebsamen Aeußerungen beruhende fristlose Entlassung gewählt werden würde.

Ebenso zulässig sind Boykotterklärungen, ungünstige Beurteilungen durch die Presse, politische Vereine, Wählerversammlungen der politischen Partei, der der Abgeordnete angehört usw. Die Wähler seines Wahlkreises können ihm ihr Vertrauen entziehen und ihn zur Niederlegung seines Mandates auffordern, eine Aufforderung, der er jedoch nicht nachzukommen braucht und nach den Erfahrungen der letzten Jahre auch nicht nachkommen wird.

In der Literatur herrschte lange Zeit zu Artikel 30 der alten Reichsverfassung lebhafter Streit darüber, ob für den Abgeordneten auch ein Zeugnisverweigerungsrecht bestand. Diese Streitfrage hat inzwischen durch Artikel 38 der neuen Reichsverfassung ihre endgültige Lösung gefunden, da hier bestimmt ist, daß den Abgeordneten das Recht gewährt wird, das Zeugnis über Personen zu verweigern, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordneter Tatsachen anvertrauen oder denen sie in Ausübung ihres Abgeordnetenberufes solches anvertraut haben, sowie über die Tatsachen selbst.

V. Einwendungen gegen das Privileg.

Eine hemmungslose Redefreiheit, die von keiner Seite eine Beschränkung erfahren würde, wäre indessen der Totengräber jedes parlamentarischen Systems. „Alle Bande frommer Scheu" würden sich lösen, und die Abgeordneten würden sich unter dem Deckmantel ihrer Immunität der uneingeschränkten Verfechtung ihres Egoismus und ihrer Sonderinteressen überlassen. Um diesen sonst zweifellos eintretenden Folgen zu begegnen, haben sich die Parlamente ihre eigene Geschäftsordnung gegeben, in der hinsichtlich der Redefreiheit eingehende Bestimmungen einschränkenden Inhalts gegeben sind. Diese Vorschriften sind erlassen, um einen ordnungsmäßigen Geschäftsbetrieb aufrecht zu erhalten. Im folgenden sollen nur die Geschäftsordnung des Reichstags und des preußischen Landtags behandelt werden.

Im Reichstag liegt die Handhabung der parlamentarischen Disziplin dem Präsidenten ob (§ 13 G.O.). Dieser erteilt bei Ordnungsverletzungen einen Ordnungsruf, der in der gleichen Sitzung dreimal wiederholt werden kann. Alsdann wird der widerspenstige Abgeordnete von der Sitzung ausgeschlossen (§ 60 G.O.).

Im preußischen Landtag kann der Präsident in gleicher Weise zur Ordnung rufen, auch kann er den Abgeordneten, der zu sehr abschweift, daran erinnern, daß er zur Sache zu sprechen habe (§§ 59 und 62 G.O.). Ist er in derselben Sitzung dreimal zur Ordnung oder zur Sache gerufen worden, so kann das Haus auf Antrag des Präsidenten dem Redner das Wort entziehen.

Aus alledem geht hervor, daß die Machtmittel des Präsidenten gegen renitente Abgeordnete ziemlich eingeschränkt sind und daß ein mit den Kniffen des modernen Parlamentarismus vertrauter Abgeordneter Mittel und Wege finden wird, seine egoistischen Wünsche oder die Interessen seiner Partei wirksam zu vertreten, ohne daß er vom Redeverbot betroffen werden wird. Man hat diesen Uebelstand schon früh erkannt und auf Mittel gesonnen, um ihm abzuhelfen. Schon 1879 brachte die

[8]) Dambitsch, S. 462.

Reichsregierung einen Gesetzentwurf ein, „betreffend die Strafgewalt des Reichstags über seine Mitglieder". Es sollte dem Reichstag eine weitgehende Strafgewalt über seine Mitglieder gegeben werden, und diese sollte sogar in der Entziehung der Wählbarkeit als äußerste Strafe gipfeln. Dieses „Maulkorbgesetz" wie man es spöttisch nannte, verschwand jedoch nach erregten Debatten in der Versenkung, da man es für inopportun hielt, den Verlust der Wählbarkeit als Disziplinarmittel mit aufzunehmen. Dies würde, wie Schwedler mit Recht bemerkt[84]), einer Beschränkung der allgemeinen Rechtsfähigkeit des Abgeordneten gleichkommen. So weit aber reicht auch die sonstige Disziplinarstrafgewalt nicht. Ueberdies ist die rechtliche Fähigkeit, gewählt zu werden, nicht vom Parlament verliehen worden, infolgedessen kann sie auch nicht von ihm genommen werden. Eine derartige Entziehung ließe sich nur auf Grund eines Richterspruches ermöglichen.

In der Literatur findet die parlamentarische Redefreiheit durchaus nicht ungeteilten Beifall. Schriftsteller wie Bar, Binding, Gerau und Heinze halten das Privileg für ungesund. Binding z. B. meint, die Volksvertreter hätten ein derartiges Privileg ebensowenig nötig, wie die staatlichen Beamten, z. B. der Staatsanwalt. Bis zum Beweise des Gegenteils müsse angenommen werden, daß der Abgeordnete bei seinen Aeußerungen in gutem Glauben gewesen sei. Es fehle also an dem rechtswidrigen Vorsatz. Er empfiehlt deshalb, daß es dem Beleidigten möglich sein müsse, vor Gericht auch gegen den Abgeordneten Klage zu führen. Hier sei die Feststellung zu treffen, ob tatsächlich eine Rechtsverletzung seitens des Abgeordneten vorliege. Stelle sich heraus, daß diese zutreffe, so habe das Gericht zwar keine Strafe gegen den beleidigten Abgeordneten festzusetzen, jedoch müsse dem Kläger eine Erklärung darüber zugestellt werden, daß er zu Unrecht beleidigt worden sei. Durch diese Bescheinigung erlange der Beleidigte volle Genugtuung und sei in den Augen der Mitwelt rehabilitiert[85]).

Statt der Nachprüfung des Gerichts empfiehlt Bar[86]), die Einsetzung eines besonderen Schiedsgerichts, Kißling[87]) die Einsetzung einer besonderen Kommission des Parlaments, dem der Abgeordnete angehört. In diesem Schiedsgericht oder in dieser Kommission sollten die Aeußerungen des Abgeordneten auf ihre Stichhaltigkeit hin geprüft werden. Entsprächen die Aeußerungen nicht der Wahrheit, so soll nach Kißling diese Tatsache festgestellt werden, nach Bar sollen Strafen normiert werden. Diese sollen bestehen in Mißbilligungen, schriftlicher Ehrenerklärung, Ausstoßung aus der Versammlung und Entziehung der Wählbarkeit für 2—5 Jahre[87]).

Beide Vorschläge sind in der Praxis kaum durchführbar. Schon jetzt kann man die Parlamente als keine ideale Lösung ansehen, und jeder, dem es mit der Reinhaltung des öffentlichen Lebens ernst ist, wird oft die schärfste Kritik an der parlamentarischen Arbeit üben müssen. Bedeutend schlimmer würde es aber mit der Parlamentstätigkeit stehen, wenn die Abgeordneten, anstatt praktische Arbeit zu leisten, ihre Zeit damit verbringen würden, Ehrenbeleidigungssachen zu prüfen. Das politische Leben würde dadurch nur noch mehr vergiftet werden, als es bereits augenblicklich der Fall ist.

Gerau[89]) stützt seine ablehnende Ansicht auf eine ideale, leider nicht zu verwirklichende Forderung. Er meint, jeder Abgeordnete müsse imstande sein sich innerhalb der Schranken verantwortungsfreier Berufstätigkeit zu äußern. Wer dazu nicht imstande sei, dem fehlten eben die für einen

[84]) S. 45.
[85]) Privilegien, S. 18; I, S 678.
[86]) Redefreiheit, S. 15.
[87]) S. 21.
[88]) Bar, Gesetz und Schuld, S. 271, Anm. 70.
[89]) Gerau, S. 30.

Abgeordneten nötigen Qualitäten, und wer die Schranken nicht beachte, der dürfe nicht geschont werden. Nun darf man freilich bei der Einschätzung des Gerauschen Vorschlags nicht außer acht lassen, daß dieser in den Anschauungen des Vormärzes befangen war, in der die Abgeordnetenseigenschaft noch hoch eingeschätzt werden konnte. Tatsächlich sind in jener Zeit und auch noch im kaiserlichen Deutschland an den Abgeordneten höhere Ansprüche gestellt worden, als dies im republikanischen Deutschland der Fall ist. Damals ragte der Abgeordnete noch geistig hervor, während heute durch das Listenwahlsystem oft Abgeordnete in den Reichstag oder Landtag ziehen, die nur ihre Parteizugehörigkeit als Plus aufzuweisen haben. Bei dieser Höhe des parlamentarischen Niveaus darf man an das Verantwortlichkeitsgefühl der einzelnen Abgeordneten keine zu hohen Anforderungen stellen.

Bar[90]) der zugunsten der Abgeordneten eine Lanze bricht, meint, der Abgeordnete müsse Uebelstände aufdecken, sei aber nicht immer in der Lage, festzustellen, ob die ihm gemachten Mitteilungen auch den Tatsachen entsprächen. Auch stehe ihm nicht das Recht zu, seine Gewährsleute eidlich über ihre Aussagen zu vernehmen. Das ist an sich richtig. Doch wer die Parlamentsberichte in der letzten Zeit verfolgt hat, weiß, daß es zahlreichen Abgeordneten gar nicht darum zu tun ist, objektiv Recht von Unrecht zu unterscheiden, sondern daß bei der Zugehörigkeit zu einer anderen Partei schon unbewiesene Behauptungen oft genügen, um den Stab über den politischen Gegner zu brechen und ihn mit Schmähungen zu überhäufen. Nicht die Verfechtung von Recht ist die Hauptsache, sondern Hochhaltung der Parteifahne.

Die Bedenken, die demnach zweifellos gegen eine unbeschränkte parlamentarische Redefreiheit bestehen, fallen indessen nicht derart scharf ins Gewicht, daß man für eine Abschaffung des Privilegs plädieren könnte. Wenn auch die von Montesquieu verfochtene Lehre von der Dreiteilung der Gewalten heute keine Anerkennung mehr besitzt, so enthält sie doch, wie Bar[91]) sagt, einen durchaus beachtenswerten politischen Kern. Nach der Verfassung bildet tatsächlich das im Parlament vertretene Volk die höchste Macht im Staate, und es würde zu einer Diskreditierung der Einrichtung der Parlamente führen, wenn dem Gerichte das Recht zugesprochen werden könnte, über die Aeußerungen der Abgeordneten zu urteilen; denn gleichgültig, ob der Richter das Recht zur Bestrafung hätte oder zu einer Feststellung des inkorrekten Verhaltens der Abgeordneten, in jedem Falle wäre die Freiheit und Unbefangenheit des Abgeordneten aufs höchste gefährdet. Außerdem wäre durch einen richterlichen Urteilsspruch noch nicht die Gewähr einer objektiven Feststellung bzw. Sühne gegeben, denn auch nach der politischen Einstellung des Richters würde sein Spruch ausfallen.

Wenn eine Nachprüfung parlamentarischer Aeußerungen durch den Richter zugelassen würde, ginge ein gut Stück der Autorität des Parlaments und somit auch der staatlichen Autorität verloren. Die Folge davon würde sein, daß das Interesse vieler Volkskreise an einer parlamentarischen Vertretung entschieden nachlassen würde. Das aber würde nicht zum Segen des Landes ausschlagen, denn in modernen Staatswesen kann nur dann zum Vorteil aller Volkskreise regiert werden, wenn diese auch lebhaften Anteil an der Regierung nehmen.

Es muß deshalb als richtig anerkannt werden, daß die Verfassung, unter zwei Uebeln das kleinere wählend, die Redefreiheit unbeschränkt zugelassen hat. Daß Mißstände damit verbunden sind, ist nicht nur diesem Privileg eigentümlich, sondern liegt an der Unvollkommenheit der menschlichen Einrichtungen.

[90]) Bar, S. 245—246.
[91]) S. 246.

Lebenslauf.

Ich bin geboren am 15. Mai 1893 zu Berlin als Sohn des Fabrikanten Julius N. und seiner Ehefrau Jenny geb. Neumann. — Ich besuchte das Friedrich-Wilhelms-Gymnasium zu Berlin, später das Gymnasium zu Fürstenwalde (Spree), wo ich Ostern 1912 das Reifezeugnis erhielt. — Ich studierte sodann an den Universitäten Freiburg und Berlin Jura. Am 1. August 1914 trat ich als Kriegsfreiwilliger beim 1. Garde-Feldartillerieregiment ein. Ich machte den ganzen Feldzug mit und geriet im Juli 1918, am Oberschenkel schwer verwundet, in französische Gefangenschaft, aus der ich erst im Sommer 1919 zurückkehrte. — Ich nahm zuerst das Studium wieder auf, gab es jedoch im Frühjahr 1920 auf und wurde Kaufmann. —

Am 12. Juli 1928 bestand ich das mündliche Doktor-Examen.

Die vorliegende Arbeit entstand auf Anregung des Herrn Geheimrat Helfritz, dem ich auch an dieser Stelle für seine außerordentlich liebenswürdige Hilfe meinen ergebenen Dank ausspreche.